

Меры по предупреждению и снижению бедности во времена кризиса – роль денежных выплат, не основанных на предварительных взносах

Петра Гельшер¹, Гордон Александер² и Вольфганг Шольц³

Резюме

Наиболее острый период глобального экономического кризиса, возможно, уже остался позади, однако многие страны Восточной Европы и Средней Азии в настоящее время все еще продолжают испытывать на себе прямые последствия этого серьезного спада. Воздействия кризиса социального характера еще только начинают постепенно проявляться. Несмотря на отсутствие последних сведений, которые бы отражали текущий уровень бедности, существует вероятность того, что рост безработицы, недостаточная занятость населения и снижение размера заработной платы приведут к дальнейшему увеличению бедности, и эта ситуация, по всей видимости, сохранится в течение 2010 и 2011 гг.

Данные свидетельствуют о том, что многие семьи уже перешли на продукты питания более низкого качества и сокращают расходы на товары, которые не являются предметами первой необходимости. Нехитрый способ, с помощью которого удавалось какое-то время преодолевать сложности, но который в настоящее время уже постепенно исчерпывает свой лимит, заключается в том, чтобы занимать деньги у родственников и знакомых. При высоком уровне бедности и общей незащищенности населения даже незначительная потеря дохода влечет за собой немалые сложности, преодолеть которые, зачастую, становится возможным лишь при помощи эффективных механизмов социальной защиты.

Во время кризиса многие страны региона попытались сохранить на прежнем уровне размеры выделявшихся на социальные нужды расходов. В некоторых странах были внесены изменения в систему социальной помощи, выплат по безработице и пенсий, либо был расширен круг лиц, имеющих право на социальные льготы, и продлен срок предоставления льгот. В ряде стран для нивелирования негативного воздействия кризиса на систему соцобеспечения применялись комплексные меры в рамках политики стимулирования занятости населения и социальной защиты.

Противодействуя кризису, страны были вынуждены опираться на уже существующие системы социальной защиты. Также очевидно, что реформы, которые проводились в течение последних 10-15 лет, отличались половинчатостью либо носили узконаправленный характер, вследствие чего большие группы незащищенных слоев населения остались без защиты, а отдельные группы, в том числе и дети, вообще выпали из внимания [властей]. По этой причине многочисленные изменения, внесенные в систему социальных выплат в порядке противодействия разразившемуся кризису, могут оказаться неэффективными в условиях высокого уровня бедности и уязвимости населения.

В настоящей работе проводится оценка эффективности систем социальной защиты, причем основное внимание уделяется такой форме поддержки, как денежные выплаты, не основанные на предварительных взносах. Данная форма оказания социальной помощи представляет собой наиболее важный механизм социальной защиты в условиях кризиса, в

¹ Региональный директор МОТ по Европе и Центральной Азии

² Региональный старший советник ЮНИСЕФ по экономической и социальной политике.

³ МОТ

особенности в странах, экономика которых отличается наличием крупного сектора неформальной экономики.

Предметом большого числа дискуссий, проходящих в регионе, стали вопросы повышения эффективности адресной социальной помощи, что имеет большую политическую значимость, особенно в кризисные времена, отличающиеся наличием дефицита ресурсов. Во многих странах стали применять программы адресной социальной помощи, однако анализ данных, содержащихся в ИКОУЖ и ОБДХ⁴, свидетельствует о том, что такие программы преимущественно используются в качестве механизмов 'социальной поддержки' и адресованы лицам, находящимся далеко за чертой бедности. Сами по себе эти программы оказывают весьма незначительное влияние на процесс снижения бедности. В большинстве стран выплата пособий на содержание детей была прекращена либо существенно сокращена за счет ограничения количества получателей помощи, исходя из их материально-экономического положения; в конечном итоге это привело к отказу от одной из основных мер по предупреждению бедности в семьях с детьми. Как правило, программы денежных выплат не сопровождаются реализацией политических мер, направленных на стимулирование рынка труда или сферы услуг, призванных оказывать поддержку семьям с детьми.

Оценка существующих норм закона и предусмотренных прав на получение выплат с целью определения их потенциала в части предупреждения бедности и повышения уровня жизни семей с детьми, свидетельствует о том, что во многих странах пакеты семейных пособий в случае с семьями, имеющими детей, по сравнению с бездетными парами характеризуются отрицательным чистым сальдо получаемых средств и фактических расходов. Зачастую любая попытка правительства сводится на нет из-за налогового бремени, взносов, выплачиваемых в фонды социального страхования, или расходов в связи с потреблением услуг. Основные расходы, например, на медицинское обслуживание, образование и уход за ребенком часто съедают львиную долю всех доходов домохозяйств. К этому следует добавить также все увеличивающиеся неформальные платежи за основные виды социальных услуг. Данные результаты позволяют объяснить стабильное наличие более высокого риска бедности для семей с детьми применительно ко всему региону в целом.

Перспектива восстановления экономики дает возможность для того, чтобы произвести переоценку приоритетов в системе социальной защиты в масштабах всего региона. Налицо необходимость в новом 'социальном консенсусе', сформированном вокруг более согласованного подхода к вопросам социального страхования, обязательных выплат и социальной помощи. Представляется, что это могло бы включить в себя следующие аспекты:

- более надежные системы социальной защиты, способные оперативно и эффективно удовлетворять потребности населения, возникающие как в рамках существующих, так и новых моделей социальной уязвимости;
- выплаты определенным категориям получателей в достаточном размере, включая пенсии и пособия по нетрудоспособности;
- пособия на содержание детей, начиная в первую очередь с семей, риск бедности у которых превышает средний уровень, однако с возможностью постепенного расширения, - по мере увеличения ресурсов, - категорий семей, которые смогут получать подобного рода пособия;
- более простые, модернизированные системы денежных выплат, включая такие инновации как географическая фокусировка оказываемой помощи;
- наличие систем для мониторинга влияния таких инициатив и выявления передовых методов, что позволит добиться выработки оптимальных механизмов для будущей системы соцзащиты.

⁴ ИКОУЖ – исследование критериев оценки уровня жизни; ОБДХ – обследование бюджета домашних хозяйств

Такая система социальной защиты должна самым непосредственным образом сопровождаться реализацией стратегических программ в сфере занятости населения и стимулирования общему экономическому росту. При этом каждый конкретный элемент комплексных мер должен быть самым тщательным образом адаптирован к условиям, сложившимся в той или иной стране.

Эффективные системы социальной защиты являются неотъемлемым условием достижения экономического роста на благо каждого члена общества, а также реализации долгосрочных программ для стабильного инвестирования в человеческий капитал и будущее общества. Экономический кризис мог бы оказаться тем катализатором, который в состоянии создать необходимые предпосылки для движения в направлении современных и прогрессивных систем социальной защиты.